Réseau d'acteurs ville et habitat Centre-Val de Loire Jardins du bourg, Ingré

Les politiques de loyer HLM à la recherche de nouveaux équilibres sociaux et économiques









Cette 6^{ème} rencontre du réseau des acteurs Ville et Habitat de la région Centre-Val de Loire était consacrée aux politiques de loyer Hlm. La loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a en effet prévue la mise en place d'une nouvelle politique des loyers (NPL) dans le parc Hlm, permettant de décorréler les loyers du financement des logements. Cette NPL représente un des principaux leviers des politiques d'attributions à définir et à mettre en œuvre par les intercommunalités pour favoriser la mixité sociale et faciliter l'accès des plus démunis à l'ensemble du parc social.

Rappel des précédentes journées du Réseau Ville et Habitat :

- 31.03.2016: La mise en œuvre des conventions d'équilibre territorial
- 06.07.2016 : PPGDID, comment faire ?
- 12.10.2016: Les conventions d'équilibre territorial (1) Diagnostic
- 20.01.2017: Les conventions d'équilibre territorial (2) Orientations d'attribution
- 25.04.2017 : La gestion partagée de la demande de logement social
- rf. notes de synthèse : www://villesaucarre.fr/reseau-villehabitat-cvl

Cette journée s'inscrivait dans un contexte particulier marqué par les annonces récentes du gouvernement, notamment à l'occasion du Congrès HIm de septembre, visant les loyers du parc social, à savoir : une réduction de l'APL et une réduction du loyer de solidarité (RLS) ; le gel des loyers pour l'année 2018. Tout en prenant acte de cette nouvelle donne, le séminaire visait à expliciter les spécificités du fonctionnement économique des organismes HIm et à illustrer les politiques de loyer à travers des expériences particulières mises en œuvre par des bailleurs locaux, et à travers une expérimentation conduite par une agglomération déjà très avancée sur le sujet : Rennes Métropole. Les interventions ont sans aucun doute apporté aux participants des clés de lecture et de compréhension des nouvelles dispositions actuellement en discussion et des débats liés.

LES FONDAMENTAUX DU FONCTIONNEMENT ÉCONOMIQUE DES ORGANISMES HLM

Dominique Hoorens, Directeur des Etudes économiques et financières de l'USH

Une efficacité des aides publiques au logement complexe à évaluer

En 2016, les aides publiques au logement représentaient environ 42 Md€, soit 1,8% du PIB. Sachant que la politique du logement contribue à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, par rapport à quels objectifs doit-on ou peut-on évaluer leur efficacité: L'impact du logement sur le développement durable, sachant que le logement représente aujourd'hui le principal contributeur à l'effet de serre? L'économie et l'emploi, sachant que le bâtiment est un secteur très pourvoyeur d'emplois et génère peu d'importations ? La mise en œuvre du droit au logement ? Si le nombre de mal-logés reste encore important, on peut néanmoins reconnaître que le système actuel qui s'appuie sur la combinaison d'aides à la pierre (permettant d'agir sur les loyers) et d'aides à la personne (permettant d'adapter le loyer aux revenus des ménages) se révèle plutôt efficace...

Que recouvrent les 42 Md€ d'aides publiques au logement?





Sur les 42Md€ d'aides publiques au logement, les aides versées au secteur Hlm représentent 17,1 Md€. Notons que les aides publiques sont octroyées par l'Etat, mais aussi par les collectivités locales, Action Logement, et même par les épargnants via le livret A!

Les aides sont accordées au secteur Hlm en contrepartie d'objectifs de production et de loyers : loyers plus faibles et parc moins énergivore que le secteur privé.

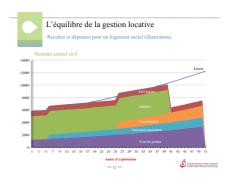
Quid de l'évolution de l'APL? « Elle représente 8 Md€ d'aides publiques, un montant qui a été multiplié par deux en 25 ans mais qui n'a pas dérapé au regard de l'évolution de l'inflation ».

Et l'Europe? « Une comparaison avec les autres pays n'a beaucoup de sens, chacun ayant son histoire et son système de logement social... et elle ne permet pas d'en déduire que le système français est plus onéreux que les autres ».



Un équilibre économique qui s'inscrit dans le long terme

La vie économique d'un logement social renvoie au temps d'exploitation du bien : les dépenses correspondent au remboursement de la dette (principal poste de dépense), à la taxe foncière (exonération pendant 25 ans), aux frais d'entretien et de réparation et aux frais de gestion ; les recettes sont constituées des loyers (loyers de sortie, avec une augmentation qui s'opère grossièrement au rythme de l'inflation). De manière générale, une opération libère donc un résultat d'exploitation au bout de 40 ans. C'est la source de l'autofinancement des organismes HIm mobilisé pour rénover les logements et investir dans de nouvelles opérations.

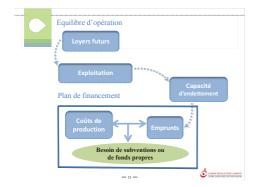


« La vision long terme est une particularité du secteur du logement social : on construit pour gérer dans le temps et on dégage des résultats à long terme... Les marges de manœuvre actuelle du secteur Hlm sont ainsi principalement liées à la production massive de logement social des années 70 ».

Le besoin d'aides au financement est directement aux loyers cibles d'un programme de logement social. Les loyers permettent en effet d'estimer le résultat d'exploitation de l'opération, la capacité d'investissement de l'organisme et in fine son besoin en financement (aides publiques, fonds propres de l'organisme). « Une baisse des loyers Hlm ne peut se traduire par une moindre qualité de logement et les coûts de production restent les mêmes ; elle se traduit par contre par une baisse de la capacité d'investissement de l'organisme et génère donc un besoin plus important en fonds propres ».

Une forte évolution des coûts de production

L'évolution des coûts de production ces dernières années s'est traduite par une augmentation du prix de revient des logements (+ 85% entre 2000 et 2013 tandis que les loyers ont enregistré une progression de l'ordre de 34%), et in fine du besoin en financement. Les organismes contribuent à la prise en charge de cette augmentation : la part de fonds propres dans les opérations est ainsi passée de 4 000 à plus de 20 000€.





« Du fait de l'augmentation du prix de revient des opérations et d'une forte progression de la production, le secteur a été mis en sur régime ces dernières années, générant des besoins importants en financement ».

Quel impact de la loi de finances 2018 et quelles marges de manœuvre ?

La loi de finances devrait se traduire par une baisse des ressources des organismes HIm qui devront prendre à leur charge une baisse des loyers pour les ménages bénéficiaires de l'APL : « c'est un changement fondamental des règles du jeu ». Avec environ 2 millions de ménages APLisés, cela devrait représenter une perte globale de l'ordre d'1,7 Md'€, les organismes les plus concernés étant de fait ceux qui accueillent le plus de ménages à faibles revenus.

Pour prendre en charge cette diminution des recettes, des marges de manœuvre sont évoquées dans le PLF mais quel réalisme et quels effets ? Il s'agit notamment de l'amélioration des conditions de financement des opérations via les taux et la durée des prêts, mais quelles évolutions effectivement possibles ? La mutualisation inter-bailleurs est aussi envisagée, mais le fonctionnement du dispositif de mutualisation qui existe déjà, mis en œuvre dans le cadre du FNAP, est aujourd'hui sérieusement réinterrogé par le secteur Hlm ? Enfin la vente Hlm, quel réalisme de l'objectif de vente fixé à 1% du patrimoine (objectif déjà visé en 2007 mais non atteint) ? Quelle part de patrimoine cessible et quelles clientèles ?...

Des éléments de contexte à considérer pour demain

En perspective, il est important de considérer des éléments de contexte qui impactent ou pourront impacter le modèle économique du logement social, notamment : les fortes contraintes financières des collectivités locales (quelle traduction sur les subventions et garanties d'emprunts des opérations de logement social qui participent du modèle Hlm?); l'évolution du livret A (quid de la défiscalisation du livret A? quelle tension sur le taux mais aussi les liquidités?); la paupérisation globale de l'occupation du parc social (quel impact à terme?...)...



« Le contexte actuel est marqué par un débat engagé au niveau national sur l'usage de la capacité d'autofinancement des organismes Hlm, résultante de « l'historique » du secteur. Le raisonnement prudentiel des organismes Hlm est aussi interrogé : est-ce que les ratios considérés sont adaptés ? Ne peut-on pas envisager une baisse du niveau des loyers sans remettre en cause le système ? ». Pierre Dumon, chef du département logement et habitat, DREAL Centre-Val de Loire

Premiers éclairages sur l'impact du PLF en région Centre-Val de Loire

Les exercices de chiffrage de l'impact des dispositions du PLF visant la baisse de l'APL et la mise en place de la RLS (article 52) ont abouti à des estimations de pertes financières de l'ordre de 64 à 70 millions d'€ par an pour les organismes Hlm de la région. Cela aura indubitablement un impact important sur les projets de réhabilitation et de construction de logements neufs dès 2018. Pour les organismes de la région, les mesures de compensation annoncées ne sont pas dans la même temporalité ; l'évolution du SLS devrait avoir un faible impact et l'impact des ventes de logements reste hypothétique.

Les organismes de la région devraient demander le décalage de signature de dépôt et de signature des CUS.

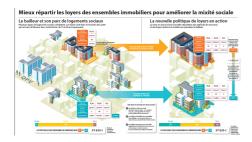
Hélène Quenouille, Directrice USH Centre-Val de Loire

LA NOUVELLE POLITIQUE DES LOYERS - NPL

Chrystel Martens, cheffe du bureau des rapports locatifs DHUP

La NPL s'inscrit dans un cadre règlementaire défini par la loi : article 81 de la loi Egalité et Citoyenneté ; articles L445-3 et 1 du CCH. Elle se distingue de la remise en ordre des loyers maximaux (ROLM) proposée dans les Conventions d'utilité sociale 1ère génération et qui était basée sur la qualité du service rendu. La ROLM est désormais supprimée.

Qu'advient-il de la ROLM mise en œuvre par certains organismes? « On ne revient pas dessus, les dispositions prises sont maintenues. Les organismes peuvent opter pour la NPL dans la CUS 2 ».



La NPL s'inscrit dans les politiques d'attributions définies par les intercommunalités et vise notamment à ouvrir l'ensemble du parc social aux ménages les plus modestes et à favoriser la mixité sociale. « La NPL donne des cartes aux bailleurs sociaux pour adapter les loyers aux besoins des territoires ». A ce titre, elle doit être cohérente avec les orientations du document cadre des attributions et de la convention intercommunale d'attributions [CIA], à élaborer en amont.

La NPL est définie dans le cadre de la CUS (avenant possible à tout moment avec application au 1^{er} janvier de l'année suivante) et ne revêt pas de caractère obligatoire. Notons qu'elle permet aussi de passer de la surface corrigée à la surface utile (sans modification du loyer) sur tout ou partie du patrimoine, sur la base d'un état des lieux préalable.

Points clés de la CUS 2 : principales évolutions par rapport à la CUS 1

- Refonte des indicateurs : 11 indicateurs (au lieu de 26 dans la CUS 1), dont 6 obligatoires et territorialisés
- Choix de territorialisation des indicateurs en Centre-Val de Loire basé sur la simplicité pour les CUS 2 : seuls les indicateurs obligatoires ont été retenus ; les segmentations facultatives ont été laissées au choix de chaque département
- Distinction entre "EPCI à associer" pour l'élaboration des CUS 2 et "EPCI signataires" des CUS (obligatoires ou facultatifs)
- Nouvelles modalités de concertation avec les associations de locataires, élargie aux comités de résidents
- Deux blocs de contenu : Etat initial du parc et stratégie du bailleur
- Deux temps d'évaluation quantitative et qualitative (au lieu de 3 dans la CUS 1)

Bettina Brunet, chargée de mission politique HLM, DREAL Centre-Val de Loire

La NPL concerne tout le patrimoine de l'organisme HIm mais peut se traduire par des actions qui ne concerneront que certains patrimoines immobiliers. La redistribution consiste en une nouvelle répartition des loyers maximaux et des plafonds de ressources sur des ensembles immobiliers identifiés, sachant que la masse des loyers de l'organisme doit être constante (somme des loyers maximaux des conventions APL). Les évolutions de loyers sont appliquées à la relocation.

« Des éléments clés sont à considérer pour étudier les marges de manœuvre et l'intérêt de la NPL : la différence entre loyer maximal et loyer pratiqué ; l'écart entre les loyers plafonds des logements anciens et logements neufs ; le niveau de tension du marché et le potentiel de clientèle... »

Pierre Dumon, chef du département logement et habitat, DREAL Centre-Val de Loire

Comment sont prises en compte les réservations ?

« Les réservataires sont associés à l'élaboration des documents cadre de la collectivité concernant les attributions de logement en tant que membres de la CIL, et ils sont par ailleurs associés à l'élaboration des CUS voire signataires ... »

Quel calendrier?

« Le seul calendrier qui existe aujourd'hui est celui de la LEC, avec une remise des projets de CUS à fin décembre 2017 pour une signature prévue en juin 2018... »

A noter : Note technique consultable ici et Guide d'élaboration des CUS consultable ici

Considérant les intentions exprimées par le gouvernement, le report d'une année pour le dépôt et la signature des CUS est probable soit avant le 1^{er} janvier 2019 et avant le 1^{er} juillet 2019. Il convient donc de ne pas tenir compte des informations antérieures données dans le diaporama.

POLITIQUES DE LOYER : EXPÉRIENCES MENÉES PAR DEUX OPÉRATEURS LOCAUX LOGEM LOIRET ET FRANCE LOIRE

Gaëlle Tournois, Chargée de mission, Logem Loiret Hélène Quenouille, Directrice USH Centre-Val de Loire (pour France Loire)

LOGEM Loiret s'est engagé dans une remise en ordre de loyers maximaux (ROLM) afin de redonner de l'attractivité à certains patrimoines (PLA des années 90) et de retrouver des marges de manœuvre financières grâce au déplafonnement des logements réhabilités et à la réduction l'écart entre loyers pratiqués et loyers plafonds. La méthode de travail a consisté à passer de la surface corrigée à la surface utile, à opérer un classement des immeubles par rapport au service rendu (6 classes) pour aboutir à la définition d'une nouvelle grille de loyers plafonds par classe, modulée en fonction de l'année de construction (avant/après 77). L'objectif était en effet de remettre de la cohérence entre niveaux de loyers au m2 et qualité du service rendu.



Après 6 ans, 98% des loyers sont dans la nouvelle grille et le bilan est plutôt positif avec un ajustement global des loyers à la hausse, une plus grande rotation dans le parc sans véritable impact sur l'occupation des ensembles immobiliers (en termes de publics). Dans la CUS 2, la grille de loyers plafonds sera maintenue. Pour les logements neufs, l'organisme reste sur les loyers de la convention APL. Il n'opérera pas de déplafonnement pour les futurs programmes réhabilités.

FRANCE LOIRE a mis en place deux dispositifs d'aide à la quittance à destination de publics/situations cibles répondant à un double enjeu social et économique : favoriser l'accès et le maintien dans le logement, éviter des impayés, faciliter la commercialisation des grands logements. Le dispositif « Coup de pouce » vise les ménages en situation de sous-occupation, rencontrant des difficultés de paiement du loyer et ayant déposé une demande de mutation pour un logement plus petit. Celui de « Famill'uni » vise les personnes seules avec enfants, avec un droit de visite ou en garde alternée. Depuis fin 2016, 16 ménages ont ainsi bénéficié d'une remise sur quittance, accordées sous certaines conditions.



Autres expériences locales relevées :

- Le dispositif A2S de 3F, en partenariat avec Action logement, proposant une baisse de quittance pour certains ménages en précontentieux.
- Le bouclier logement de l'OPH d'Orléans ciblant les ménages de 62 ans ou plus, seuls, occupant un T1 ou T2.
- ..

EXPÉRIMENTATION DU LOYER UNIQUE, RENNES MÉTROPOLE

Cécile Bélard du Plantys, directrice Archipel Habitat, OPH de Rennes (16 000 logements)

La Métropole de Rennes s'est engagée dans une politique intercommunale de l'habitat de longue date. Suite à la loi ALUR, la collectivité a souhaité s'engager dans une expérimentation constatant que la politique de l'offre et des attributions qui était menée permettait certes de répondre à l'objectif de droit au logement dans le territoire mais que ce dernier ne s'exerçait pas de la même manière partout. Le parc se



révèle plus ou moins « spécialisé » en lien avec l'âge du patrimoine et les loyers moyens, le parc étant globalement plus vieux et les loyers plus faibles en QPV.

Cette expérimentation est un élément du dispositif d'ensemble pensé dans le cadre de la CIL, dont la convention cadre a retenu différents leviers d'actions visant à articuler droit au logement et mixité sociale : structure de l'offre (production et restructuration), gestion de l'offre (dont loyers), stratégie résidentielle des ménages. Un droit à l'expérimentation a ainsi été octroyé à Rennes Métropole pour permettre aux bailleurs de déroger à la NPL¹.

Le principe du loyer unique retenu par la collectivité vise à casser les phénomènes de ségrégation spatiale, avec un objectif d'égalité d'accès aux différents patrimoines et territoires. Pour cela, il s'agit de faire converger les loyers du parc Hlm par type de logement (dans les faits, deux loyers cibles par type de logement en fonction de la performance énergétique). Le loyer cible est fixé en fonction de l'APL maximum, à supposer que son occupation soit optimisée. Dans la réalité, 47% des occupants du parc social sont des personnes seules et les demandeurs sont majoritairement des petits ménages ; un reclassement des types de

Les niveaux de loyers retenus			
Typologie logements	Type de parc	Loyer cible RM Zone 2 (QPV et hors QPV)	Loyer cible RM Zone 3
Loyer T1	Parc ancien	255,03 €	239,02 €
	Parc neuf	267,78 €	250,97 €
Loyer T2	Parc ancien	312,15 €	289,76 €
	Parc neuf	343,37 €	318,74 €
Loyer T3	Parc ancien	351,25 €	324,89 €
	Parc neuf	386,38 €	357,38 €
Loyer T4	Parc ancien	402,37 €	371,45 €
	Parc neuf	442,61 €	408,60 €
Loyer TS	Parc ancien	453,49 €	418,01 €
	Parc neuf	498,84 €	459,81 €
Loyer T6	Parc ancien	504,61 €	464,57 €
	Parc neuf	555,07 €	511,03 €
Loyer T7	Parc ancien	555,73 €	511,13 €
	Parc neuf	611,30 €	562,24 €
Loyer T8	Parc ancien	606,85 €	557,69 €
	Parc neuf	667,54 €	613.46 €

logement a été opéré pour tenir compte de cette réalité : petits types 2 reclassés en type 1...

Le nouveau loyer s'applique à la relocation, sauf dans le cadre de programmes de réhabilitation. L'expérimentation est ciblée sur les seuls logements PLUS.

Notons que la mise en application du loyer unique était initialement prévue pour juillet 2018 mais que le calendrier est aujourd'hui remis en cause au regard de l'actualité du logement social.

Pourquoi prendre en compte le loyer et non la quittance? « On ne résout pas tout avec le loyer unique. La quittance, c'est plus compliqué à traiter sachant qu'il existe différentes sortes de charges... Mais nous avons travaillé sur la convergence des loyers en prenant en compte les charges énergétiques ».

Quelle application sur les logements neufs? « La Métropole accompagne beaucoup les opérateurs, apportant 20 à 25 000 € par logement en subvention d'équilibre. En contrepartie, les locations ne sont pas au niveau du loyer plafond... » ; « Le principe du loyer unique ne remet pas en cause l'équilibre financier à l'opération, il n'y a pas de perte importante de quittancement »...

Quelle différence avec la NPL? « Les approches sont différentes... Le loyer unique, c'est une approche par type de logement et la prise en compte d'une partie seulement du patrimoine (PLUS) ».

Quelle prise en compte de l'équilibre financier? « Ce n'est pas comme dans la ROL qui se basait sur la qualité du service rendu. Le bon niveau de loyer est désormais fixé par un objectif d'accessibilité de l'offre. Pour Archipel Habitat, l'objectif était de maintenir son quittancement global, mais du fait de l'objectif de convergence avec les autres bailleurs, l'expérimentation aboutit à une augmentation du quittancement de 8%, qui sera mise en œuvre sur une longue période... »

Quid du risque de vacance ? « Rennes est un territoire tendu, le risque est donc maîtrisé. S'il y a de la vacance, c'est parce qu'on est prêt à l'organiser au profit de la mixité sociale...; un délai maximum de non relocation est fixé au-delà duquel les logements sont reloués à des publics qui ne répondent pas à l'objectif de mixité sociale...»

¹ Frédéric Jullian, Directeur du développement urbain de Tours Métropole Val de Loire signale que la collectivité a aussi demandé une expérimentation mais n'a aujourd'hui pas reçu de réponse du Ministère.

GLOSSAIRE

CIL : Conférence intercommunale du logement CUS : Convention d'utilité sociale ; 2^{ème} génération 2018-2024 NPL : Nouvelle politique des loyers mise en place par la Loi Egalité et Citoyenneté

ROLM : Remise en ordre des loyers maximaux ; supprimée et remplacée par la NPL

SC : Surface corrigée HIm (surface à laquelle on applique des coefficients liés à l'état d'entretien, des équipements et de la situation du logement; notion apparue dans le cadre de la loi de 48]

SU: Surface utile (surface habitable + la moitié des annexes privatives) ; à remplacer la SC en 1996